
ANÁLISIS SOBRE LA NATURALEZA Y RELEVANCIA DE LOS APOYOS INDEPENDIENTES EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

CARLOS MANUEL ROSALES GARCÍA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Financiamiento político*. III. *Financiamiento privado*. IV. *Financiamiento externo*. V. *Gastos independientes*. VI. *Consideraciones finales*.

Resumen: Este trabajo analiza uno de los rubros dentro del tema de la igualdad en las campañas electorales y, especialmente, el papel que desarrollan los particulares al realizar gastos o aportaciones independientes, a favor de un candidato o partido político; además, si este acto, es un factor que se deba permitir o regular.¹

¹ *Vid.* Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, España, 2000. Bastantes legislaciones establecen el principio de igualdad para poder contar con elecciones más justas. Sin embargo, el término es bastante ambiguo y se puede adoptar en diferentes contextos, y entenderse de distintas formas.

Palabras claves: Elecciones, financiamiento político, igualdad financiera, apoyo electoral independiente.

Abstract: This work analyzes one theme of the equality in the political campaigns, and specially, the role that the individuals develop on having done independent contributions in favour of a candidate or political party, and if this is a factor, that it should be allow or to be regulated.

Key words: Elections, political financing, financial equity, independent electoral support.

I. INTRODUCCIÓN

La democracia como sistema político otorga y reconoce el derecho de los habitantes de una comunidad para poder participar en la selección de sus autoridades y que éstos puedan ejercer su función de manera legítima.² Así, las elecciones son el instrumento que permite a los ciudadanos seleccionar entre las ofertas políticas y manifestar su preferencia (o no expresarla) a través del voto. Esta es la naturaleza de la democracia procedimental.³

Uno de los elementos claves del Estado democrático de derecho es garantizar a la ciudadanía el derecho de sufragar de manera efectiva (voto libre, universal, secreto, personal, intransferible, directo e igualitario) en elecciones libres y competitivas (periódicas, permanentes, programadas, igualdad de recursos, públicas y transparentes). Por lo mismo, se debe controlar y vigilar que los actores políticos que contiendan por el ejercicio del poder, se conduzcan con base y dentro del marco jurídico y en su caso, sancionar las faltas y delitos cometidos antes, durante y después de las elecciones. Sólo de esta manera, se contará con autoridades legítimas.⁴ Sin embargo, no es fácil desarrollar y obtener una competencia que sea justa y legítima, y que esté fuera de cualquier duda.

En la mayoría de los casos el reconocimiento, la reafirmación de las instituciones democráticas y las elecciones han sido la fuente de legitimación del poder, estimulando una mayor pluralidad en la contienda político-electoral, es decir, se ha amplia-

² Fiss, Owen, *The irony of free speech*, Harvard University Press, England, 1996, pp. 3 y 50.

³ Giovanni Sartori considera que: "El método democrático es aquella sagacidad institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunas personas adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular." De la cita anterior, se desprende una definición mínima de la democracia. *¿Qué es la democracia?* Taurus, México, 2003, p. 46. En el mismo tenor deseo enfocarme en el aspecto minimalista de la democracia, en lo que respecta a las elecciones y su cualificación. Vid, Cossío Díaz, José Ramón, *Democracia y Justicia Electoral*, ITAM, México, 2002, pp. 44 y ss.

⁴ Ryden, David K., *The U.S. Supreme Court and the Electoral Process*, University Georgetown Press, Washington, 2000, p. 20.

do o fortalecido el espectro de fuerzas políticas que buscan acceder al poder o asegurar su debida representación en los órganos electivos, pero también se han intensificado las condiciones de la competencia político-electoral a nivel global.⁵ Este pluralismo ha sido un agente fundamental en las democracias actuales, para la creación de más opciones políticas y/o conservando a los anteriores partidos.⁶

Por ello los partidos políticos requieren de recursos económicos para organizar, conservar una formulación político-partidista y participar en las elecciones para poder competir por la conquista del voto. Estas actividades necesitan, especialmente, volúmenes crecientes de dinero.

Ahora, el problema no es propiamente la existencia de dinero en las campañas políticas; el inconveniente surge en el momento de elaborar las disposiciones legales que generen una contienda equilibrada, que permita a la opinión pública conocer el origen de éstos y contar con una vigilancia adecuada de los recursos de los competidores a los cargos de elección:

El objetivo de estas normas [electorales] es diseñar y poner en práctica dispositivos que garanticen una mayor transparencia en cuanto al origen, manejo y aplicación de los recursos públicos o privados, que se encuentran a disposición de partidos políticos y candidatos.⁷

Pero, hoy en día, podemos observar la compleja, imprescindible y tantas veces obscura y perversa relación entre el dinero y la competencia democrática: éste es un problema aún no resuelto en las democracias occidentales.⁸

⁵ Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro Carlos, *Dinero y contienda político-electoral*, FCE, México, 2003, pp. 8-9.

⁶ Existen tantas definiciones y estudios sobre la democracia que solo reseñaré el trabajo de Laurence Whitehead, pues me parece que expone los elementos para considerar a un sistema político como democrático. *Vid.* Whitehead, Laurence, *Democratization*, Oxford, USA, pp. 6-35.

⁷ Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro Carlos, *op. cit.*, p. 10.

⁸ *Ibidem*, p. 8.

Lo anterior, genera un amplio debate sobre los principales sistemas para proteger de cualquier posible polución al voto y en forma general a las elecciones, en especial los relativos a los instrumentos de que se dispone para hacer valer eficazmente y oportunamente, las regulaciones sobre el control y fiscalización de los recursos financieros.

El aspecto moral concierne a la justicia democrática, que debe reducir las inequidades de los actores electorales antes del sufragio universal. La democracia se funda sobre la igualdad y, aún más, en la libertad.⁹

Este trabajo presenta un estudio sobre los gastos o donaciones provenientes de los particulares (corporaciones, sindicatos, etc.) a las campañas políticas, esto con base en su libertad de expresión, o si deben ser reguladas las donaciones erogadas por cualquier organización, para poder obtener una competencia electoral con menos desigualdades en materia económica.

En particular, enfocaré mi atención en los casos más relevantes que han sucedido en los Estados Unidos de América y cómo se encuentra, en nuestro país, la cuestión de este tema.

II. FINANCIAMIENTO POLÍTICO

El término “financiamiento político” es prácticamente sinónimo de “financiamiento de campañas”. Este se entiende como: “gasto de dinero para influir en el resultado de la elección”.¹⁰

El origen del financiamiento de los partidos políticos comenzó por la necesidad de poder cubrir los gastos operativos que nacían de su naturaleza, actuación y objetivos, como: arriendo de oficina(s) o salones para sus asambleas, pago de sus empleados, propaganda, viajes, publicaciones, etc. De esta ma-

⁹ Mbodji, El Hadji, África Francófona, en *Dinero y contienda político-electoral*, op. cit., p. 146. Vid. Hamilton, Jay, y Madison, *El Federalista* (capítulo X), FCE, México, 1998.

¹⁰ Koole, Ruud y Nassmacher, Kart-Heinz, “Países de la órbita anglosajona”, en *Dinero y contienda político-electoral*, p. 204.

nera, el partido (asociación, colectivo, etc.) tenía que pagar por esos bienes y servicios. El mecanismo inicial para solventar esos gastos fue a través de las cuotas de los afiliados y las contribuciones particulares; entonces podemos deducir que la naturaleza del financiamiento político fue con base en las aportaciones privadas.

La obligación por parte de los afiliados de cubrir sus cuotas y la donación de los particulares permitía (y permite aún) el derecho a participar dentro de las asambleas y poder ser considerado para algún cargo dentro el partido o como candidato representativo del colectivo político.

Posteriormente, el Estado comenzó a ayudar financieramente a los partidos, con base en un sistema de reembolsos por los gastos hechos por los partidos y los candidatos durante las campañas políticas.¹¹

El objetivo de esas normas era reducir la desigualdad económica entre los competidores políticos, pero también al mismo tiempo, dar un estímulo al sistema democrático.

De manera breve, enunciaré los lineamientos para obtener una contienda electoral justa y competitiva: i) igualdad de recursos materiales (estableciendo un límite a los gastos de campaña. El monto dependerá en relación al cargo al que se aspira—entre otras variables—); ii) que estos recursos hayan tenido un origen lícito y, iii) que sean transparentes y de conocimiento público, todas las erogaciones de los candidatos y/o los partidos políticos (e incluso terceros); y, iv) la existencia (o delegación en un ente judicial) de una autoridad jurisdiccional independiente e imparcial que califique que las elecciones se hayan realizado conforme a la ley.

Actualmente, es evidente que las campañas electorales cada vez son más costosas y coloca a los actores políticos frente al problema de tener que recaudar grandes cantidades de recursos, abriéndose la posibilidad al financiamiento ilegal, al predo-

¹¹ Velasco Alemán, Miguel, *Las finanzas de la política*, Diana, México, 1995, p. 40. En Canadá opera el sistema de reembolsos por los gastos hechos por los candidatos y los partidos políticos.

minio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del crimen organizado.¹²

Esto ha generado prácticas ilegales de recaudación y/o aportaciones condicionadas, contrarias a los fundamentos de la democracia, que evidencian, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control sobre el financiamiento político, previsto en la mayoría de las legislaciones electorales.

El problema de la financiación de la política ha adquirido una importancia cada vez mayor, por su capacidad potencial de enturbiar la transparencia de las elecciones y deteriorar la legitimidad del sistema democrático y la ética de la administración pública.¹³

El propósito del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria, y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados.¹⁴

Uno de los principios básicos para que haya una competencia política más justa, es que esta se realice con base en la igualdad de recursos económicos;¹⁵ se desea que no sea el dinero un factor que desbalancee la competencia electoral y que sean las ideas y las ofertas políticas lo primordial en las campañas políticas; sin embargo, es aquí donde comienzan los problemas: cómo dar publicidad a las propuestas de los candidatos y partidos, sin realizar un gasto elevado en los actuales medios masivos de comunicación.¹⁶

¹² Zovatto, Daniel, "América Latina", en *Dinero y contienda político-electoral*, p. 35. En el caso mexicano, se han creado mecanismos legales y fiscales para evitar la intervención de financiamiento por parte de los grupos criminales dedicados al narcotráfico.

¹³ *Ibidem*, p. 38.

¹⁴ Woldenberg, José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", en Carrillo, Manuel, Lujambio, en *Dinero y contienda político-electoral*, p. 21.

¹⁵ Rosales García, Carlos Manuel, "Principios rectores en materia electoral en América Latina", *Revista de Ciencias Sociales de Valparaíso*, núm. 55, pp. 116-120.

¹⁶ Clyde, Wilcox, "Experiencia de los EEUU", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, UNAM, México, 1993, p. 119.

La democracia contiene intrínsecamente la igualdad de las personas¹⁷ y por tanto, este concepto debe ser mucho más definido, cuando las personas que compiten en las elecciones tengan una contienda electoral sin ventajas.

Como expusimos antes, la igualdad en los recursos económicos en una elección es la base de la competencia equilibrada. Sin embargo, como expondré más adelante, depende mucho del sistema electoral que analicemos, pues pueden preferir la libertad de expresión, sin darle tanta importancia a la cantidad de fondos recaudados y erogados en la campaña electoral (*i.e.* EEUU) o privilegiar la igualdad económica en la contienda política (*i.e.* Argentina, Chile, México, etc.).

Así como lo expresó Giovanni Sartori: “Más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, económicos y humanos) la que genera democracia”.¹⁸

Si bien podemos determinar que la base para obtener una competencia justa es la igualdad en los recursos financieros que podrán gastar los competidores a los cargos públicos, esta equidad se origina y se conforma más en fijar un tope máximo de gastos. Este máximo posible lo determina la autoridad con base en la normativa, y éste se ajusta a diversos factores como número de ciudadanos inscritos en cierto distrito o circunscripción electoral, monto del salario mínimo vigente, entre otros factores.

El límite a los gastos electorales es una fórmula eficiente que se creó para construir condiciones medianamente equitativas para la competencia política. Estos límites pueden ser tanto a los gastos generales de los partidos, como a los que puedan hacer los candidatos a título individual.¹⁹

¹⁷ Dworkin, Ronald, *Virtud Soberana*, Paidós, Madrid, 2003, pp. 203-230.

¹⁸ Zovatto, Daniel, “América Latina”, p. 89.

¹⁹ Woldenberg, José, “Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral”, en Carrillo, Manuel, Lujambio, en *Dinero y contienda político-electoral*, p. 27. Por ejemplo, en Reino Unido, en 1883, liberales y conservadores aprobaron la ley de corrupción y prácticas ilegales, que ha constituido hasta nuestros días la espina dorsal de la legislación británica sobre los aspectos económicos de las campañas. Velasco Alemán, Miguel, *Las finanzas de la política*, p. 61.

Entonces tenemos al límite económico como barrera, para que no haya ventaja en las campañas electorales. Esto nos deriva a pensar que también se necesitará de una institución que controle, vigile y supervise los gastos de los candidatos y partidos políticos.

En este sentido, no es de sorprender que, bajo condiciones de creciente pluralidad y competitividad, los candidatos y partidos políticos tiendan a otorgarle una importancia cada vez más decisiva a las posibilidades y capacidades de acceso a mayores fuentes de financiamiento para costear los crecientes gastos asociados a las estrategias de promoción y conquista del voto, los que en buena medida derivan de la incorporación y paulatina generalización de novedosas técnicas de mercadotecnia política-electoral y el uso intensivo de los medios electrónicos de comunicación.²⁰

La presencia e interrelación de ese conjunto de factores crea (queriéndolo o no) un cuadro de condiciones propicio para que se abran o ensanchen las posibilidades de que la contienda electoral pueda ser permeada por prácticas corruptas, recursos de dudosa procedencia o intereses contrarios tanto a la ley como a los principios y valores democráticos.²¹

El análisis de la relación entre el dinero y la política es uno de los asuntos clave de la democracia, de su calidad y de sus posibilidades de reproducción como la fórmula que permite la expresión y la convivencia pacífica de sociedades plurales y complejas de nuestro tiempo, parte de una idea general que parece oportuno no perder de vista: *el financiamiento de la contienda electoral es un asunto político, no técnico.*²²

Por lo que se debe detectar y regular la predisposición del dinero y el poder institucional, pues estos factores tienden a buscarse mutuamente para aumentar sus respectivas cuotas de

²⁰ Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro Carlos y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, p. 9.

²¹ *Idem.*

²² Woldenberg, José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", p. 17.

influencia. Esta relación suele terminar en el encuentro de prácticas irregulares y abre la puerta a un proceso de toma de decisiones, caracterizadas por una influencia desmedida del dinero sobre las estructuras políticas.

Otro de los objetivos que intentan las normas electorales sobre el financiamiento de las campañas es limitar las oportunidades para buscar, intentar o asegurar favores postelectorales indebidos como pago a las contribuciones recibidas en campaña.²³

La independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy constantemente amenazada, por la inagotable e insaciable necesidad de los partidos políticos de contar con mayores sumas de dinero.²⁴

Es evidente que las campañas electorales cada vez son más costosas y coloca a los actores políticos frente al problema de tener que recaudar grandes cantidades de recursos, abriéndose la posibilidad de financiamiento ilegal, predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, tráfico de influencias y/o la intervención del crimen organizado.²⁵

Esto ha traído prácticas ilegales en la recaudación y las contribuciones por parte de los actores políticos; aportes contrarios a los fundamentos de una doctrina democrática, que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político.

Por lo que se hace la necesaria de un agente o administrador de los recursos de la campaña política. La función del mismo es controlar, recibir y depositar todas las contribuciones y documentar de manera adecuada esta información, para su posterior entrega a la autoridad electoral correspondiente, pudiendo tener responsabilidad solidaria ante el mal manejo de los recursos o sobrepasar los límites a los gastos de la campaña política.²⁶

²³ Alexander, Herbert, "Los Estados Unidos", p. 362.

²⁴ Zovatto, Daniel, "América Latina", p. 36.

²⁵ En el caso mexicano, se han creado mecanismos legales para evitar la intervención de financiamiento por parte de los grupos dedicados al crimen organizado.

²⁶ Kingsley, Jean-Pierre, ¿Cómo debemos evitar la evasión y débil instrumentación de nuestras regulaciones para el financiamiento político? Mecanismos de control

Para concluir este apartado sobre financiamiento, mencionaremos cuáles son las fuentes de financiamiento, para las actividades relacionadas con el financiamiento de los candidatos y los partidos políticos:

1) contribuciones individuales; 2) patrocinios; 3) grupos de interés que financian mediante grupos laborales, grupos estudiantiles, conglomerados empresariales; 4) contribuciones de fuentes extranjeras; 5) exacciones de los salarios de funcionarios públicos; 6) recursos de capital o de inversión de los partidos, y; 7) suscripciones de membresía y además, en muchos países, existe financiamiento estatal para los partidos políticos.²⁷

Ahora continuaré de manera más específica con el análisis del financiamiento privado, pues de mecanismo de recaudación de recursos económicos se desprende el financiamiento que pueden efectuar los particulares de manera independiente.

III. FINANCIAMIENTO PRIVADO

El financiamiento privado se entiende como el recurso legítimo proveniente de particulares, que tiene además la virtud de inducir a los partidos políticos de afinar sus puentes de contactos con la sociedad: estimulando una mayor sensibilidad de los partidos a la voluntad del electorado, porque éste puede retirarles no sólo su voto, sino sus aportaciones en cualquier momento.²⁸

El financiamiento privado se concentra en la cuestión de quién y cuánto puede aportar legalmente ingresos a los partidos o candidatos y el registro de esa información en la contabilidad de la campaña política.²⁹

y aplicación, *Democracia interna y fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*, IFE, México, 2006, p. 6. En Chile, existe este mecanismo de control y sanción para los administradores de las campañas electorales.

²⁷ Jain, Randhir, "Asia", en *Dinero y contienda político-electoral*, p. 100.

²⁸ Woldenberg, José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", p. 24.

²⁹ *Ibidem*, p. 26.

Tradicionalmente, existen tres mecanismos para las aportaciones de los particulares: las cuotas de sus afiliados, las donaciones y, en algunos casos, los créditos de entidades financieras.

De manera más específica, el financiamiento privado lo podemos clasificar en cinco modalidades: a) membresías de los afiliados; b) donaciones individuales; c) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes, entre otros); d) créditos; y e) actividades del partido que generan algún tipo de utilidad.

Detallando lo anterior, los mecanismos para poder conseguir aportaciones privadas son:

1. De la militancia, que está conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones sociales, y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.

2. De los simpatizantes, conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o especie, hechos a los partidos políticos en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales (México) con residencia en el país, que no estén impedidas legalmente para ello.

3. El autofinanciamiento, que está constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra cosa similar que realicen para allegarse fondos, las que están sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

4. El financiamiento por rendimientos financieros, en el que los partidos pueden crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas.³⁰

³⁰ Cfr. Espinoza Hoyos, Omar, "El secreto fiscal, bancario y fiduciario de los recursos de los partidos políticos", *Democracia interna y fiscalización de los Recursos de*

Las aportaciones en especie (particularmente, bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes respectivas y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político, que haya sido beneficiado con la aportación.³¹

Para muchos partidos, las contribuciones individuales de simpatizantes acaudalados y de corporaciones han sido una fuente tradicional de financiamiento. Las contribuciones en especie, como servicios voluntarios, préstamo de autos, bienes inmuebles en comodato, formación de vallas, etc. debe ser mencionado en los informes contables, aunque su valor no puede calcularse de manera adecuada.³²

Al hacer estas aportaciones los particulares crean un vínculo con el gobierno en turno, y las autoridades pagan de alguna forma sus favores económicos. Esto se conoce como el “pago de cuotas”. Esto requiere que los poseedores de permisos y/o concesiones gubernamentales hagan contribuciones regulares a las arcas de los partidos en el poder.

Los aportes no son inocentes, sino que tratan de conducir a los futuros gobernantes en parlamentos, municipios, ministerios, tribunales y policías. También lograr tráfico de influencias para obtener contrataciones del Estado. A Charles Keating, jefe del ahorro estadounidense del *Lincoln Saving and Loans*, le preguntaron si los \$1.3 millones de dólares que había donado a las campañas de cinco Senadores, podía influir en su conducta, a lo que él contestó: “Eso espero”.

Este puede originar un vínculo opaco y/o poluto entre los donantes y los competidores, que reciban esas aportaciones. Esta corrupción en el ámbito de la financiación política, debe ser entendida como: “el mal uso y abuso de poder de origen público o privado para fines partidistas o personales a través la viola-

los Partidos Políticos, pp. 238-239 y adicionalmente, Vargas Baca, Carlos, “Sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos”, *Democracia interna y fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*, p. 287.

³¹ Cfr. *Ibidem*, p. 289.

³² Citado por Koole, Ruud y Nassmacher, Kart-Heinz, *op. cit.*, p. 214.

ción de normas de derecho”.³³ En otras palabras, la corrupción política es la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan de forma encubierta e ilícita, a favor de un partido o candidato por una o más personas –natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público– con el fin de obtener un beneficio posterior.

Independientemente de que las personas puedan hacer donaciones (lo que recoge la mayoría de las legislaciones), estos donativos deben ser nominativos a partir de ciertos montos (se hacen públicos tanto el nombre del donante como la cantidad entregada al partido) y, por consiguiente, las donaciones anónimas quedan prohibidas o limitadas a montos de muy baja cuantía. La idea que subyace en esta disposición es que por razones de transparencia tanto los electores como los contendientes tienen derecho a saber quién financia a cada candidato, y también descansa en la intención explícita de evitar que la política sea contaminada por tráfico de influencias o por dinero obtenido ilegalmente por actividades criminales.

Hablando sobre este tema, tenemos el papel que ejercen los medios de comunicación masiva (que en su mayoría poseen los particulares). Los medios (televisión, radio y prensa) son un factor esencial en las democracias actuales. Los dueños de estos medios pueden apostar por un candidato o por determinado partido político; pueden tratar la información y orientar la política de sus noticiarios de manera de liberadamente parcial, con evidentes consecuencias sobre el derecho a la información de los ciudadanos, negar el acceso o publicidad, desequilibrando la esfera de equidad que requieren unas elecciones libres y justas.³⁴

Hasta aquí, he presentado las dos principales fuentes de recursos para las campañas electorales. Pero existe un tercer tipo de financiamiento en materia política: los recursos independientes provenientes de los particulares. Los particulares pueden

³³ Woldenberg, José, “Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral”, *op. cit.*, p. 38.

³⁴ Zovatto, Daniel, “América Latina”, p. 77.

(claro, si la legislación lo permite) intervenir en las elecciones con sus propios recursos o medios, que pueden beneficiar o perjudicar indirectamente a un candidato o partido, pero que propiamente no fueron gastos contables de la campaña política del candidato o partido político involucrado.

IV. FINANCIAMIENTO EXTERNO

Un aspecto sobre el que se desea establecer límites o prohibiciones son los gastos de las entidades independientes que apoyan a algún candidato, sin pasar por la contabilidad formal de los partidos: lo que algunos han llamado “gastos independientes”, “dinero blando” o “dinero suave” (*soft money*).³⁵

El problema es cómo aplicar los principios democráticos a las elecciones en una época dominada por los medios y la alta tecnología, por la política del dinero. Por ejemplo, el proceso electoral en los EEUU sigue presentando un caso clásico de conflicto entre el democrático de diálogo público completo en elecciones libres, frente a las condiciones que exige el mercado económico.³⁶ Algunos observadores resumen sus críticas al decir que el sistema de financiamiento en EEUU es corrupto, porque se sabe popularmente que los candidatos valoran más los votos que los dólares, pero también perciben que la mayoría de los candidatos norteamericanos no pueden ganar votos sin gastar dólares.³⁷

V. GASTOS INDEPENDIENTES

Este tipo de financiamiento nació como un apoyo a los partidos políticos para llevar a cabo sus actividades partidistas, tal

³⁵ Raskin, Jamin B., *Overruling Democracy*, Routledge, New York, 2004, pp. 125 y 192.

³⁶ Alexander, Herbert, “Los Estados Unidos”, p. 353.

³⁷ *Ibidem*, p. 352. Cfr. Chomsky, Noam, *Perspectivas sobre el poder*, El Roure Ciencia, Barcelona, 2001. También, Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, USA, 1999.

como el registro de votantes y la promoción del voto. También fue pensado para ser utilizado en el ámbito estatal y local por los comités políticos locales y por eso fue regulado (en EEUU también puede ser reglamentado adicionalmente por los estados), para beneficiar a los votantes, los grupos locales y a los candidatos.

Un gasto independiente es una erogación particular en mensajes o recursos, dirigidos a lograr la elección o la derrota de un candidato claramente identificado; además de ser un gasto hecho sin la cooperación o consentimiento y sin previa consulta con el candidato, sus agentes o comité autorizado.

Otra definición nos indica que los gastos independientes son aquellos que se hacen en forma paralela a las finanzas de los partidos. Estos gastos los pueden realizar ciudadanos o grupos a favor o en contra de algún candidato y constituyen un ingreso, en un sentido contable; sin embargo, en los hechos son un beneficio que éstos reciben y que no están sujetos a registro o control alguno.³⁸

Así, el dinero suave son fondos ilimitados proveniente de fuentes externas, que quedan fuera de las restricciones establecidas por la ley, pero usado para actividades orientadas a influenciar en los resultados de la elección. Asimismo, el dinero suave son contribuciones dirigidas, no a los candidatos, sino a los partidos.

El problema que se crea con este financiamiento es que terceros no participantes en la contienda electoral puedan hacer campaña a favor de temas muy cercanos a ciertos candidatos o partidos, sin darle dinero o recursos directamente, pero si beneficiándoles indirectamente, derivando en una desigualdad entre los contendientes políticos.

Aquí el tema se complica, ya que si bien es posible limitar estos mecanismos o vías indirectas de financiamiento que impiden una total transparencia de las fuentes del dinero que ingresan a la política, ello podría constituir una violación del

³⁸ Woldenberg, José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", *op. cit.*, pp. 28-29.

derecho a la libertad de expresión y el derecho de información de la ciudadanía.³⁹

Lo que quiero dejar claro y libre de duda es la naturaleza y diferencia del financiamiento privado y los gastos independientes. El primero es un acto voluntario de los candidatos, partidarios o simpatizantes de esa candidatura o partido político, mientras que los gastos independientes, no son actos dirigidos de manera específica a favor o en contra de algún candidato o partido (pero que indirectamente los pueden beneficiar o perjudicar), que pueden ser desde posturas sobre un tema (*i.e.* aborto, salud, educación, economía, etc.), comunicados en prensa, publicidad en radio, internet o televisión, pagados por ellos mismos; otra manera indirecta de apoyar a un candidato es entregando alimentos, *souvenirs*, etc. en los mítines, organizar visitas y entrevistas con el candidato o colaborando con parte de su tiempo o servicios de manera gratuita a la campaña política (haciendo vallas, repartir publicidad, abogados, sociólogos, etc.).

Pero también estos gastos pueden operar en sentido contrario, por ejemplo, en descalificar o injuriar a algún candidato o propuesta (lo que podría tener consecuencias civiles y penales, a parte de las consecuencias electorales); no permitirle a algún candidato o partido tener acceso a los medios de comunicación, o cobrarles más cara su publicidad, etc.

Sobre este particular tema, el caso paradigmático que sucede en los EEUU, en donde los límites legales fueron establecidos para reducir la influencia del dinero en el éxito de las elecciones. Estos se mantuvieron durante 50 años (a partir de 1911 y después en 1925 se trató de legislar en esta materia); no obstante lo absurdo de dichos topes económicos (que en su momento fueron muy bajos) la ausencia de revisiones posteriores acabaron por convertirlos en ridículos. En todo caso, en la práctica nunca fueron respetados por nadie.⁴⁰

³⁹ Zovatto, Daniel, "América Latina", p. 90. En la sentencia relativa a las calificación de las elecciones del 2006, el TEPJF consideró perjudicial el apoyo publicitario del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y del Presidente Vicente Fox a favor del candidato a la presidencia, Felipe Calderón (del Partido Acción Nacional), el comportamiento de los particulares y del Ejecutivo en las elecciones presidenciales de 2006.

⁴⁰ Velasco Alemán, Miguel, *Las finanzas de la política*, p. 103. El Congreso nor-

Por lo que en la Unión Americana no existen límites reales para los llamados gastos independientes, que aboguen (aunque no sea explícitamente) por la elección o derrota de un candidato claramente identificado, pero que son efectuados de manera independiente a su campaña. En varios estados, los límites establecidos por la ley federal pueden ser esquivados, si los donativos se hacen conforme a las leyes locales.⁴¹

El mecanismo para efectuar los gastos independientes (a favor o en contra) de los candidatos, es por medio de los *Political Action Committes* (PAC's). Esto se ha convertido, en cierto modo, en una vía para evadir los topes electorales de campaña, así como para superar la prohibición de la contribución empresarial y sindical en los gastos de los competidores políticos. Debemos tener en cuenta que estos gastos electorales se realizan con la finalidad de defender o atacar a un candidato claramente identificado y que no están hechos bajo ninguna cooperación directa, indirecta, consentimiento, requerimiento, sugerencia o consulta directa o indirectamente que implique al candidato, a su comité autorizado o a su agente.⁴²

Asimismo, el informe financiero de todo miembro del Congreso en EEUU es presentado antes del 15 de mayo de cada año al secretario general de cada cámara, con copia al funcionario competente del Estado representado por el congresista, así como a la comisión concerniente de la Asamblea. El Contralor General es el encargado de las investigaciones para juzgar el cumplimiento de la ley; recibe los informes y puede plantear a los signatarios observaciones y propuestas. Los informes están a disposición del público. Se les puede consultar y recibir copia certificada, previa solicitud escrita con nombre y domicilio del solicitante, a condición de que declare estar informado de la reglamentación relativa a la obtención y uso de los mismos.

teamericano categóricamente prohibió las contribuciones corporativas en 1907 en la famosa acta *Tillman*, una prohibición que no ha sido contravertida a nivel federal desde entonces.

⁴¹ *Ibidem*, p. 109.

⁴² Eisenstadt, Todd, "Intrusos en la recámara de Lincoln", *Sistemas de justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, TEPJE, México, 1999, pp. 155-174.

En 1976, la Suprema Corte de Justicia de los EEUU sostuvo que los grupos e individuos distintos a los partidos y candidatos podían gastar tanto dinero como quisieran.⁴³ La sentencia trató de combinar los principales objetivos de la LFCE (Ley Federal de Campañas Electorales de 1971), prevenir que las grandes contribuciones pudieran tener una influencia coercitivo en el proceso de toma de decisiones políticas, con la libertad de expresión.⁴⁴ Dar dinero para las campañas fue considerado como una forma de expresión, y el objetivo principal de la LFCE fue sostenido, al permitir que se limitaran los montos para promover la elección o la derrota de un determinado candidato.⁴⁵

Eduardo Posada señaló que el costo de la campaña presidencial en los Estados Unidos de 1996, fue de 800 millones de dólares. Además, según los datos de la revista *Fortune*, la elección que ganó el Presidente Clinton de los Estados Unidos, ha sido, no sólo la más cara de la historia de este país⁴⁶, sino de todo el mundo, ya que fueron 2,000 millones de dólares los que se gastaron (de los cuales 250 fueron contribuciones sobre las cuales no existen límites).⁴⁷

En la investigación oficial llevada por la Comisión del Congreso y por la Fiscal Janet Reno, evidenció que en la campaña de William Clinton del año 2000 se rebasaron los límites legales tanto en las aportaciones como en el total de gastos de los candidatos presidenciales. Así, se derrumbó el sistema de límites a las contribuciones electorales. También se reveló el origen de todas las aportaciones en ambos partidos políticos, llegando incluso donaciones desde el extranjero, sobre todo de corporaciones asiáticas

⁴³ Smolla, Rodney, *Free speech in an open society*, Vintage Books, New York, 1992, pp. 222-239.

⁴⁴ Ryden, David K., *The U.S. Supreme Court and the Electoral Process*, University Georgetown Press, Washington, 2000, p. 27.

⁴⁵ Koole, Ruud y Nassmacher, Kart-Heinz, *op.cit.*, p. 226. Ver caso *Buckley vs. Valeo*.

⁴⁶ "Aquí se pone en riesgo toda la legitimidad del sistema", afirmación que se localiza en la introducción del Boletín Informativo de la Comisión Federal Electoral, Washington D.C., 1993.

⁴⁷ García Laguardia, Jorge, "La financiación política en América Latina", en *Democracia interna y fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*, IFE, México, 2002, p. 251.

con el objeto, según apunta un reciente estudio, de “lograr influir en la política que la Casa Blanca adoptase relación a esa región”.⁴⁸

El gran problema que encontramos al prohibir las aportaciones de las corporaciones es saber si se coarta la libertad de expresión, pero ante todo debemos deliberar si las corporaciones gozan del beneficio de la libertad de expresión.

En 1978 la Suprema Corte de los EEUU sentenció en *First National Bank of Boston v. Bellotti*, la ilegalidad de una ley estatal que prohibía contribuciones políticas o gastos independientes para influenciar al electorado; esta resolución fue producto de ponderar la libertad de expresión.

Posteriormente, la Suprema Corte norteamericana dictaminó, en 1990, que dada la “inmensa” riqueza, las empresas tenían la capacidad de silenciar las voces individuales en el dialogo políticos en el país. Por lo que la Corte respaldó una ley estatal que prohibía a las empresas utilizar sus beneficios para financiar anuncios a favor o en contra de candidatos políticos.⁴⁹

El precedente establecido en *Austin v. La Cámara de Comercio de Michigan*, se reforzó en el año 2003 cuando la Suprema Corte avaló la ley de financiamiento electoral federal conocida como *McCain-Feingold*, que limita la influencia de empresas, sindicatos y otros grupos de interés en las campañas.⁵⁰

La Corte Rehnquist dictaminó sobre el tema del financiamiento electoral, al considerar que los partidos y las personas son libres de gastar todo lo que quieran, mientras no coordinen sus esfuerzos con los candidatos, garantizando con esta sentencia la primera enmienda de la Constitución de los EEUU.⁵¹ Desde entonces, la regla ha sido que los comités partidistas pueden efectuar gastos independientes ilimitados en relación con las elecciones federales.

⁴⁸ Zovatto, Daniel, “La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada”, en *La Financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. xxv.

⁴⁹ *Austin v. La Cámara de Comercio de Michigan*, 494 U.S. 652.

⁵⁰ Raskin, Jamin B., *Overruling Democracy*, Routledge, New York, 2004, pp. 10 y 236.

⁵¹ *Caso Colorado Republican Federal Campaign Committee vs. Federal Election Commission*, 518 U. S. 604.

Sin embargo, las propuestas bosquejadas por algunos representantes de la clase política norteamericana para reglamentar más severamente la acción de los PAC's y los llamados hechos por un juez federal para imponer barreras más estrictas al dinero suave, han quedado hasta la fecha sin respuesta.⁵²

Para Jamin Baskin, las corporaciones al ejercer este derecho político realmente están garantizando que se elaboren o se conserven ciertas políticas económicas en su beneficio, soslayando la voluntad del gran elector, el ciudadano. Esto convierte hoy en día más poderosos a los derechos políticos de las corporaciones que los derechos políticos de las personas.⁵³

Esto desvirtúa a la democracia al otorgársele más poder a las corporaciones, que tienen un objetivo comercial y económico, lo que conlleva a reducir a los ciudadanos a consumidores robóticos respondiendo al estímulo del mercado.⁵⁴

En septiembre del 2009, Sonia Sotomayor se incorporó a la Suprema Corte de EEUU. Por los tiempos, se convocó a una sesión especial, donde la juez Sotomayor tiene la responsabilidad de escuchar y resolver los argumentos del caso *Citizen United v. Federal Election Commission*. En este caso, los jueces del máximo órgano jurisdiccional norteamericano, debían considerar eliminar o controlar las restricciones del apoyo corporativo a los candidatos políticos.⁵⁵

La sentencia de *Citizen United v. Federal Election Commission* fue publicada el 21 de enero de 2010. Con una votación de 5-4, el Supremo Tribunal estadounidense decidió que las corporaciones, organizaciones y sindicatos pueden directa y expresamente abogar para la elección o la derrota de candidatos por un cargo de elección popular, mientras ellos no coordinen sus esfuerzos con campañas o partidos políticos.

⁵² Velasco Alemán, Miguel, *Las finanzas de la política*, Diana, México, 1995, p. 110.

⁵³ Raskin, Jamin B., *Overruling Democracy*, pp. 140 y 174.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 177.

⁵⁵ "Sotomayor asumió oficialmente", *Periódico El progreso hispano*, EEUU, 10 de septiembre, 2009, p. 3.

De esta manera, el Tribunal decidió revocar el precedente de muchos años, que ordenaba a las corporaciones la prohibición de usar el dinero de su patrimonio para la propugnación expresa, pues ésta era una violación inconstitucional sobre la libertad de los derechos de expresión.

La opinión de la mayoría fue elaborada a partir del proyecto del juez Anthony Kennedy, quien argumentó que los límites sobre "gastos independientes" por corporaciones violan la primera Enmienda, la libertad de expresión.⁵⁶

La opinión de la mayoría también volcó las normas de comunicaciones de campaña electoral a corporaciones y sindicatos. Por consiguiente, estas organizaciones pueden gastar tantos recursos como ellos quieran, bajo el argumento de ser gastos independientes, en un camino que pudiera ayudar al candidato de su opción.

Esta decisión histórica contiene como base la Primera Enmienda, que también protege a las corporaciones y sindicatos, así como a los individuos con respeto a la capacidad de gastar el dinero para poder influir en elecciones.

El juez Kennedy escribió que no había: "ninguna base para la proposición que, en el contexto de discurso político, el Gobierno puede imponer restricciones contra ciertos aquellas voces menos favorecidas."

La Suprema Corte rechazó el argumento que el dinero proveniente de las corporaciones en elecciones deformará el debate político.

Por lo tanto, el financiamiento privado, al tomar los canales de gastos independientes, ha mostrado los casi nulos efectos de los techos fijados por la ley en los EEUU.⁵⁷

Así, la libertad de expresión es el valor primario para el sistema norteamericano al ponderarlo sobre cualquier otro valor o principio. Pues para ellos la libertad de expresión es la piedra angular que permite la libre comunicación de ideas en un ambiente de respeto y tolerancia, que fortalezcan el debate democrático.⁵⁸

⁵⁶ *Citizen United v. Federal Election Comisión*, US 55-2010.

⁵⁷ Velasco Alemán, Miguel, *Las finanzas de la política*, op. cit., p. 110.

⁵⁸ Fiss, Owen, *The irony of free speech*, Harvard University Press, England, 1996,

La regulación de los gastos de las campañas electorales está basada en consideraciones de igualdad económica. Algunos defienden su control para prevenir una posible corrupción política, y para otros, es un mecanismo para valorar el poder de los pobres, poniéndolos en igualdad de circunstancias con los candidatos con mayores recursos, dando oportunidad de obtener una competencia más justa y poder presentar ambos sus intereses en términos igualitarios, y no basados en su poder o respaldo financiero.⁵⁹

Sin embargo, como reconoce Owen Fiss, los norteamericanos son más tolerantes a las desigualdades económicas en los procesos electorales.⁶⁰ “Ahora, vivimos en un periodo de ironía de la libertad de expresión, en que pasamos a tener un estado opresor, regulador y censurador de este derecho, a tener un Estado que protege y garantiza la libertad de todo el mundo a expresarse, bajo ciertos patrones”.⁶¹

En el caso de México, se ha dado una especial relevancia a la equidad financiera sobre los recursos económicos distribuidos entre los partidos políticos.⁶²

Las normas electorales que apuntalan el principio de igualdad financiera tienen el objetivo de que no se produzca una contienda electoral desleal y desequilibrada, al igual que limitar a los contendientes políticos cuyos bienes materiales sean superiores, o bien, de los que gozan del respaldo del gobierno o de la cúpula de un partido político y puedan contar con recursos del partido.⁶³

p. 17. Rodney Smolla señala cuales son los métodos o consideraciones que ha elaborado la Suprema Corte de los EEUU para controlar la libertad de expresión. *Free speech in an open society*, Vintage Books, New York, 1992, pp. 49, 112-116 y 185-217.

⁵⁹ Fiss, Owen, *The irony of free speech*, Harvard University Press, England, 1996, pp. 11 y 18.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 10 y 25

⁶¹ *Ibidem*, p. 83.

⁶² Sobre el tema de igualdad financiera en la competencia electoral, Ronald Dworkin considera que un régimen democrático contiene intrínsecamente la igualdad de las personas y por tanto, este concepto debe ser mucho más amplio y definido, cuando los candidatos y partidos políticos que compiten en las elecciones, tengan una contienda electoral sin ventajas. *Virtud Soberana*, Paidós, Madrid, 2003, pp. 203-230. *Vid.* Dahl, Robert A., *On Political Equality*, Yale, USA, 2006.

⁶³ Arias Solís, Columba, “El financiamiento de las campañas”, en *Democracia interna y Fiscalización*, *op. cit.*, p. 214.

Por lo que el principio de igualdad, desde el punto de vista democrático, debe generar una competencia justa, que permita a los ciudadanos participar libremente en las elecciones, bajo normas que conlleven a la igualdad financiera entre candidatos y partidos, con base en el establecimiento de un límite en los gastos de campaña política.

De los principios orientadores para una elección democrática, la equidad ha sido el menos atendido en el diseño político y jurídico de las elecciones mexicanas, el que ha tenido menos correctores institucionales para ser regulado.⁶⁴

Para el magistrado Santiago Nieto, al reflexionar sobre los principios constitucionales electorales mexicanos, señala la ausencia de la igualdad, en la doctrina jurídica, “al mismo rango que los otros principios”.⁶⁵

Nuestra legislación ha considerado que el mecanismo más eficaz para propiciar condiciones de competencia más equitativas, es el establecimiento de topes (límites) a los gastos de campaña. La razón es que los gastos son más visibles, si dejan más huella. Los gastos de campaña —a pesar de las complicaciones— son más fácilmente rastreables, medibles y evaluables.⁶⁶

El principio de equidad distributiva financiera está contemplado en el artículo 41 de la Constitución política, que establece una ley que: “garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, refiriéndose específicamente a determinadas formas de tener derecho al uso permanente de los medios de comunicación social y al financiamiento”.⁶⁷ Complementado lo anterior, el artículo 78 del Código Federal de Procedimientos Electorales señala los criterios para distribuir el presupuesto público entre los partidos políticos y las moda-

⁶⁴ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg, José, *La reforma constitucional de 1996*, p. 97.

⁶⁵ Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*, p. 135.

⁶⁶ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996*, p. 116.

⁶⁷ Covarrubias Dueñas, Jesús, “Justicia Electoral”, en *Revista Jurídica Jalisciense*, pp. 37-38.

lidades y condiciones para las contribuciones económicas de los particulares.

Anteriormente, la falta de equidad fue el factor que caracterizó las campañas políticas para apoyar al candidato del gobierno:⁶⁸

“El partido oficial podía hacer uso de los programas y recursos del gobierno que considerara necesarios a favor de sus campañas, sin que tuvieran que dar cuenta a nadie por el uso de dichos medios”.⁶⁹

Por lo que varios tratadistas consideraron que si bien “en 1994 tuvimos unas elecciones limpias y una autoridad electoral suficientemente imparcial, en cambio, la equidad, como rasgo de la competencia, fue apenas un propósito, apabullado por una enorme disparidad de los recursos utilizados por uno sólo de los partidos”.⁷⁰

De esta manera, las elecciones en México hasta el año 2000 nunca fueron competitivas, pues de antemano se sabía popularmente que el ganador sería el candidato del Partido Revolucionario Institucional, con base en la manipulación del poder central o por las coerciones extrapolíticas del sistema político.⁷¹

Pero después de estas regulaciones al control del dinero en las campañas políticas, se dieron dos casos en que el factor económico provocó una excesiva desigualdad en la competencia electoral.

El primer caso fue la multa al PRI en el año 2003, en la que se le impuso a este ente público una sanción de mil millones de pesos, por la indebida utilización de recursos no reportados ante al IFE en el denominado caso “Pemexgate”, y otro caso paradigmático, fue el conocido como el “Amigos de Fox”,⁷² en que

⁶⁸ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg, José, *La reforma constitucional de 1996*, op. cit., p. 95.

⁶⁹ Arias Solís, Columba, “El financiamiento de las campañas”, *Fiscalización y financiamiento de los recursos de los partidos políticos*, TEEM, México, 2002, p. 209.

⁷⁰ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg, José, *La reforma constitucional de 1996*, p. 97.

⁷¹ Ojeto Martínez Porcayo, José Fernando, “Evolución de la justicia electoral en México” en *Academia mexicana de jurisprudencia y legislación*, México, 2003, p. 21.

⁷² Vid. Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y amigos de Fox*,

se comprobó una doble contabilidad y la recepción de recursos provenientes del extranjero y de diversas empresas mercantiles mexicanas, en un sistema de transferencia en cadena entre distintas personas, en el que sentenció a una sanción económica al Partido Acción Nacional por 399 millones de pesos.⁷³

Por último, deseo añadir que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado que los topes a los gastos de campaña se deben fijar para todos los partidos políticos respecto de cada elección, más no de manera individual a cada uno de los partidos políticos contendientes. Ello implica que el límite a las erogaciones de los partidos políticos, coaliciones de los partidos políticos y sus candidatos se debe entender en función del total de lo que éstos pueden gastar en cada tipo de elección, independientemente del financiamiento público que cada uno reciba, el cual se determina según la fuerza electoral que posea. Al respecto, el propio órgano jurisdiccional ha considerado que el tope de gastos de campaña, además de estar fijado de cada elección, lo equitativo y legal es que el mismo sea determinado con base en elementos objetivos y en forma igualitaria para todos los partidos políticos contendientes, para que así se cumpla con la finalidad de propiciar transparencia a igualdad de oportunidades en la contienda electoral.⁷⁴

Con estos antecedentes llegamos a la elección presidencial del 2006, en el que el tema que nos ocupa es el de los apoyos independientes que otorgó el Consejo Coordinador Empresarial (COPAR-MEX), por medio de la contratación de publicidad, en donde denostaba indirectamente al candidato Andrés Manuel López Obrador.

Por lo que en el juicio de la nulidad de la elección presidencial, el TEPJF consideró en su sentencia que en lo que respecta a la intervención del Consejo Coordinador Empresarial, si se acre-

UNAM, México, 2004. También Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elección, dinero y corrupción*, Cal y Arena, México, 2006.

⁷³ Sentencia SUP-RAP-018/2003 y SUP-RAP-098-2001, respectivamente.

⁷⁴ Orozco Henríquez, Jesús, "Justicia Constitucional Electoral y Democracia en México" en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 7, Madrid, 2003. p. 341. Basado en la sentencia del caso SUP-JRC 096/2002.

ditó violaciones a la ley electoral, pues el Código Electoral en su artículo 48 estipula que terceras personas no pueden contratar propaganda electoral. Sin embargo, estas irregularidades no fueron determinantes para la elección, pues no existieron elementos que prueben su grado de penetración en los electores.⁷⁵

Por lo que se refiere a la publicidad negativa contra el candidato Andrés Manuel López Obrador, el TEPJF consideró que la divulgación de *spots* en televisión y radio es “insuficiente” para afirmar que en el proceso electoral 2006 se limitó la libertad de sufragio, pues la Coalición por el bien de Todos no demostró que existiera una relación causa-efecto entre la propaganda mediática y el sentido de la votación: “Toda campaña tiene efectos en el electorado (es su propósito) pero resulta difícil mediar esa influencia, pues la propaganda no es el único factor que incide en la decisión de los votantes”.

Ante este problema, se volvió a reformar la Constitución política en 2007; estas reformas restringieron la publicidad a los partidos políticos y prohibió a los particulares contratar espacios publicitarios en televisión abierta.

Con esta modificación al marco jurídico, ahora sólo es posible que los partidos políticos difundan sus ideas y propuestas a través de los tiempos oficiales, mismos que son distribuidos por el Instituto Federal Electoral.

Esto originó que académicos, civiles, organizaciones, etc. promovieran una serie de juicios de protección constitucional, por considerar que esas normas conculcaban la libertad de expresión y el derecho de información, al no permitir manifestarse libremente ante la opinión pública.

Por lo que al admitirse los amparos presentados por los agraviados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró si debía respetar la división de poderes, y exhortar al Poder Legislativo a modificar las leyes, que violasen los derechos de libertad de expresión y el derecho a la información o declarar la nulidad de las mismas por atentar contra la libertad de expresión.⁷⁶

⁷⁵ Sentencia 74-2006.

⁷⁶ Salazar Ugarte, Pedro, “Una corte, una jueza y un *réquiem*”, en *Democracia sin*

Por lo que la Suprema Corte razonó que las reformas constitucionales y legales en comento, hechas por el permanente reformador, eran inconstitucionales.⁷⁷ Pero hoy en día, siguen sin modificarse estas normas electorales.⁷⁸

VI. CONSIDERACIONES FINALES

- Todo sistema electoral debe revelar las contribuciones y operaciones financieras. Esta información requiere informes sistemáticos, auditoría, acceso público a los registros y publicidad. El cumplimiento de la ley exige una autoridad fuerte investida con suficientes atribuciones legales para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instaurar procedimientos legales.⁷⁹
- Es necesario contar con un sistema electoral eficaz, con autoridades independientes y profesionales, capaces de controlar y vigilar la obtención y el uso del dinero en la política. Este punto es clave para fortalecer la necesaria transparencia en materia de financiamiento.⁸⁰
- Las personas físicas y jurídicas están en todo su derecho de expresarse políticamente, y en absoluta libertad de difundir sus ideas y opiniones. El problema se genera al hacerlo de una manera en que ya no sea la comunicación personal de ideas el fin, sino el tratar de convencer masivamente al resto de los electores del beneficio de seleccionar a un candidato o lo perjudicial de las propuestas de un con-

garantes, UNAM, México, 2009, p. 44.

⁷⁷ Resolución publicada el 3 de diciembre del 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

⁷⁸ Vid. Ansolabehere, Karina, *La política desde la justicia*, Fontamara, México, 2007, p. 211. Respecto de las indicaciones de la SCJN de cómo debe legislar el parlamento.

⁷⁹ Koole, Ruud y Nassmacher, Kart-Heinz, "Países de la órbita anglosajona", p. 234.

⁸⁰ Zovatto, Daniel, "América Latina", p. 84.

tendiente o partido político, para el futuro de la sociedad o del país.⁸¹

- Si se establece un sistema electoral que fije un límite a los gastos electorales, la autoridad encargada de la fiscalización deberá contar con los suficientes recursos legales, económicos, técnicos, humanos y profesionales para tener un sistema eficaz, que tenga la capacidad de imponer las sanciones y hacerlas cumplir.⁸²

- Para conseguir una mejor justicia democrática, se necesitan medidas adicionales encaminadas a sanear algunos hábitos políticos, luchar contra usos indebidos del dinero en su relación con la política, rastrear el financiamiento oculto de los partidos y, además, hacer pesar sobre los candidatos y los partidos la obligación de transparentar la presentación de un informe anual de cuentas.⁸³

- Aunque un candidato o un partido político rebasen los límites legales y se les sancione, el dinero sigue siendo un factor fundamental en las campañas políticas.⁸⁴ Asimismo, se debe amonestar y castigar severamente a las autoridades gubernamentales, que apoyan a un candidato con recursos fiscales, pues crea desigualdad de recursos entre los contendientes.⁸⁵

- Pero entonces, ¿es un problema erogar recursos millonarios por parte de los particulares (con o sin control)?

⁸¹ Barendt, Eric, *Freedom of speech*, Oxford, Great Britain, 2005, pp. 23, 30, 48 y 88-93.

⁸² Woldenberg, José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", p.28. La fiscalización la debe realizar un órgano independiente y autónomo del Poder Ejecutivo y de los partidos políticos.

⁸³ Mbodji, El Hadji, "África Francófona", p. 139.

⁸⁴ Cfr, Chomsky, Noam, *Perspectivas sobre el poder*, El Roure Ciencia, Barcelona, 2001.

⁸⁵ Orozco Henríquez, José de Jesús, "Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico", *Revista Cuestiones Constitucionales*, UNAM, núm. 13, México, 2005, p. 186.

¿Cuál es el impacto de estos gastos en elecciones libres? ¿Se deben contabilizar estos apoyos indirectos dentro de los gastos de campaña del beneficiado, y si es en sentido negativo a un candidato, solo se tendría la vía civil y penal para reparar el daño? ¿Se puede gastar en materia política sin límite, teniendo como garantía la libertad de expresión? ¿Se debe investigar el origen de los recursos externos que se dispensaron para tratar de influir en la decisión del electorado? ¿Se debe vigilar, limitar o controlar a ciertos grupos que podrían hacer una mayor publicidad en los medios masivos de comunicación (personas físicas, grupos económicos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, entre otros)? Todas estas son preguntas que producen muchas dudas y que tienen una difícil respuesta y cabría pensar entonces en dos soluciones: la libertad de expresión sin límite (a excepción de la difamación, las injurias, el daño por esa publicidad, etc.), garantizando el derecho de información a los ciudadanos, y por otro lado, que los particulares no puedan acceder a los medios masivos de comunicación para dar a conocer su punto de vista en tiempos electorales, censurando el debate político.

• Si se pondera a la libertad de expresión de ideas sobre la igualdad en los recursos (como en EEUU), los grupos económicos poderosos o las organizaciones solventes (o las que podrían crearse artificialmente, efímeramente o satelitalmente para apoyar a algún candidato o tomar postura sobre un tema) podrán hacer publicidad política sin control; pero la última decisión, la tiene el elector al momento de sufragar. ¿Pero es tan grande el poder ejercido a través de los medios masivos de comunicación para influir en los electores y, por otro lado, no es acaso el derecho de información, el *numen* para poder seleccionar entre las ofertas políticas?⁸⁶ La naturaleza de la publicidad hecha

⁸⁶ Es costumbre en los EEUU, que las cadenas televisivas y prensa escrita apoyen

por particulares en medios masivos de comunicación (con base en la libertad de expresión), conlleva a una ventaja electoral, que si bien podemos estimar su costo, no debemos censurarla y menos sumarla a la contabilidad del beneficiado.

- Pero hablando sobre el tema de los gastos independientes, qué pasa con los ciudadanos comunes que entregan su tiempo en las campañas electorales, los que donan comida en los mítines, los que hacen vallas, los que organizan encuentros con los candidatos, los que hacen publicidad independiente por *internet*, radio, etc. ¿Tendrían que rendir cuentas de sus actividades proselitistas por ser adeptos a un candidato o una campaña? ¿Es posible poder contabilizar estos recursos dentro de las campañas del candidato o partido beneficiado (pues al ser gastos menores son difíciles de rastrear y fiscalizar o que aproveche esto un contendiente y le infle dolosamente el costo de la campaña)? ¿Sería esto un gasto independiente que se deba vigilar o limitar, o sólo debemos estar alerta de las contribuciones de los peces gordos?

- Uno de los temas controversiales sobre el financiamiento, es cómo éste se convierte en fuente de tráfico de influencia y corrupción, lo que ha producido consecuencias nefastas para la ética en la administración pública y la salud de la misma democracia.⁸⁷ Esta ambiciosa obtención de recursos para poder hacer frente a sus costosas campañas electorales no ha podido ser limitada, incluso comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder o en caso de reelección de mantenerse en él. Existe un adagio que me parece el sentir de muchos políticos en una competencia

a uno de los candidatos presidenciales, como sucedió en la elección presidencial del 2008, i.e. *The Angeles Times* respaldó al candidato demócrata.

⁸⁷ Se tienen los casos de Samper en Colombia, Cardozo en Brasil, Kohl en Alemania, entre otros.

electoral: “*Gana la elección y nunca pienses en el gasto; una derrota es la más cara de las contiendas*”.⁸⁸

• Por último, un punto vital en materia electoral es la rendición de cuentas (y su correspondiente publicación), y: “...posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público, o para incitar a los partidos políticos y candidatos a que utilicen sus recursos sin generar controversias. El ciudadano elector está llamado a actuar como árbitro en casos de mal manejo financiero”.⁸⁹

Así, la rendición de cuentas se convierte en una de las armas más efectivas para controlar los movimientos financieros de los partidos y de los candidatos, para evitar –o al menos reducir– los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia del dinero ilícito.

Recibido: 22-09-2009
Aprobado: 25-05-2010

⁸⁸ Alexander, Herbert, “Los Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 345.

⁸⁹ Zovatto, Daniel, “América Latina”, *op. cit.*, p. 82.